Participación Educativa

REVISTA DEL CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO

Transparencia y mejora de la educación

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte

Consejo Escolar del Estado

Segunda Época/Vol. **2**/N.º **3**/2013

Artículo:

"Transparencia y calidad de la democracia"

Eugenio Nasarre Goicoechea

TRANSPARENCIA Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

TRANSPARENCY AND QUALITY OF DEMOCRACY

Eugenio Nasarre Goicoechea

Vicepresidente de la Comisión de Educación del Congreso de los Diputados

Resumen

Immanuel Kant enunció en 1795 el "principio trascendental" de que "las acciones referentes al derecho de otros hombres son injustas, si su máxima no admite publicidad", y añadió que si, efectivamente, esa máxima no puede manifestarse en alta voz, "forzosamente encierra una amenaza injusta al derecho de los demás"; con ello puso las bases del principio de publicidad como imprescindible para garantizar la libertad y la justicia. Esta consagración abolía el secretismo y la opacidad en la esfera pública, práctica común, hasta entonces, en los Estados, desde la Antigüedad, como lícita e inherentes al poder político. Del *principio de publicidad* quedan excluidas las relaciones individuales que pueden y deben tener un ámbito de privacidad, incluso, protegido por la ley.

El Parlamento es el lugar de la publicidad por antonomasia, cometido que realiza a través de sus mecanismos parlamentarios clásicos. Se completa con el que realizan los medios de comunicación. Pero la capacidad de los medios es limitada, porque el poder tiene recursos para zafarse de su escrutinio, y el Parlamento ya no puede ejercer adecuadamente el control de los aparatos del Estado debido a su creciente dimensión y complejidad, y a su tendencia natural a cerrarse en la penumbra y la opacidad. Con una democracia más participativa, los ciudadanos podrían acceder a todos los ámbitos de la esfera pública, utilizando los potentes recursos tecnológicos actuales. Se haría posible así una suficiente rendición de cuentas y el "control de los controladores". Convertir la transparencia en regla de derecho, cuyo incumplimiento tiene consecuencias jurídicas explicitas, es el propósito del proyecto *de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

En el mundo educativo se ha instalado un clima de resistencia o recelo a las reglas de la publicidad y de la consiguiente rendición de cuentas. Las evaluaciones externas, con publicidad, pueden contribuir a extender la cultura de la transparencia en los ámbitos educativos.

Palabras clave: rendición de cuantas, participación, opacidad, publicidad, control, sujetos políticos.

Abstract

Immanuel Kant enunciated in 1795 the "transcendental principle" in which "all actions relating to the right of other men are unjust if their maxim is not consistent with publicity," adding that if, indeed, that maxim cannot manifest loudly, "it necessarily contains an unjust threat to the rights of others". He laid the foundations for the principle of publicity as the necessity to ensure freedom and justice. With this fundamental base set aside secrecy and opacity in the public sphere, common practice until then in the States, since ancient times, as lawful and inherent political power. The principle of publicity excludes individual relations that can and should have a level of privacy, even protected by law.

Parliament is the place par excellence for publicity, task done through traditional parliamentary mechanisms. Completed with those tasks done by the media. However, the media capacity is limited, because the power has resources to escape their scrutiny, and Parliament cannot properly exercise control over the State due to its increasing size and complexity, and their natural tendency to close in the shadows and opacity. With a more engaged democracy, citizens could access all areas of the public sphere, using all the current powerful technological resources available. That would us possible a sufficient accountability and control "regulation controllers". Making transparency a rule of law, which has legal consequences in case of explicit failure, is the purpose of the "Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno" (Law for Transparency and Access to Public Government Information).

The educational world has installed an arena of resistance or suspicion to the rules of publicity and therefore accountability. External assessments can contribute to extend the culture of transparency in educational settings.

Keywords: *few accountability, participation, opacity, publicity, control, political subjects.*

1. La paz perpetua

En 1795, poco después de la firma entre Prusia y Francia de la Paz de Basilea, publicaba Kant su famoso opúsculo "La paz perpetua". Europa vivía momentos convulsos tras el terremoto que había supuesto la Revolución Francesa. Probablemente el pequeño tratado salió de la pluma del filósofo de Könisberg como una obra de circunstancias. Pero el contenido de la obra, que recibió una gran acogida en el público, trascendió el contexto histórico en el que fue escrita. La mirada de Kant siempre volaba alto.

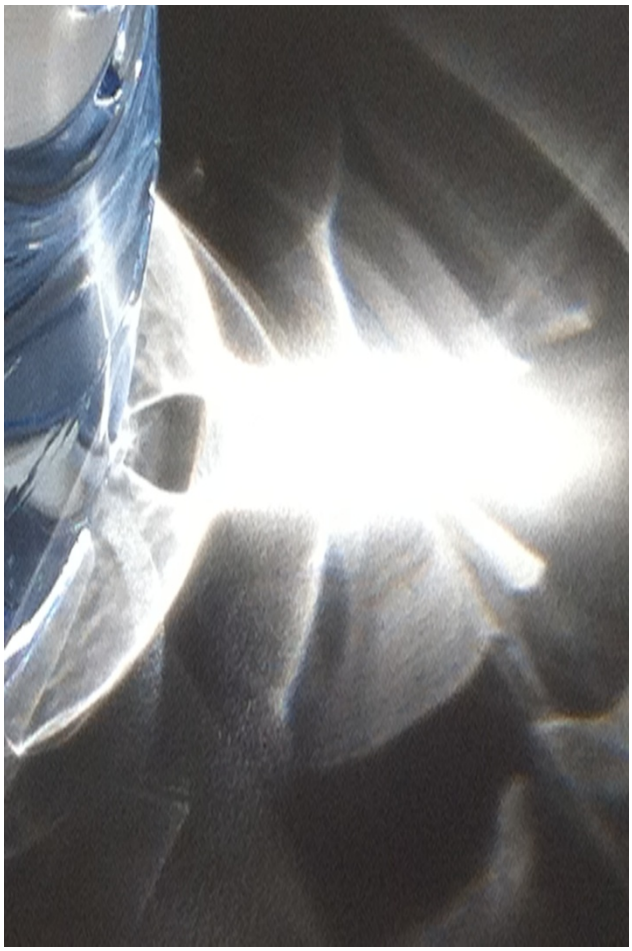
Kant se daba cuenta de que se estaba alumbrando un mundo nuevo y que las ideas plasmadas en las Declaraciones del proceso revolucionario francés iban a transformar substancialmente los regímenes políticos hasta entonces imperantes. Esas ideas enlazaban perfectamente con las expuestas por él en el también famoso opúsculo "Qué es la Ilustración", escrito once años antes. Ambas obras responden a un mismo hilo conductor y podemos considerarlas complementarias. Si la Ilustración consiste en la superación de la minoría de edad del hombre, mediante la expansión del lema *sapere aude,* el modelo de Estado que propugna Kant en "La paz perpetua" supone una nueva relación entre soberano y ciudadano, basada en lo que podríamos llamar "mayoría de edad" de éste.

En su opúsculo Kant establece un "principio trascendental" para lograr la armonía entre la política y la moral, que, sin embargo, sitúa en el terreno de lo jurídico. Con lenguaje típicamente kantiano lo formula en estos términos: "Las acciones referentes al derecho de otros hombres son injustas, si su máxima no admite publicidad". Este principio debe ser considerado como piedra

angular del derecho público propio de una constitución "republicana" (la expresión no se refiere, obviamente, a la forma de gobierno), que es aquella que se basa en tres fundamentos: la libertad, la igualdad ante la ley, la mutua dependencia o solidaridad.

Kant explica muy bien las razones que le llevan a establecer el principio de publicidad como cardinal para garantizar la libertad y la justicia, misiones esenciales de un Estado que se rija por una constitución "republicana". Una máxima que no pueda manifestarse en alta voz, que considere que debe permanecer oculta para conseguir su propósito "forzosamente encierra una amenaza injusta al derecho de los demás". Es decir, todo lo que no es confesable a priori es potencialmente injusto. Y, además, comporta serios peligros para las libertades, que son fundamento de la constitución. Nadie había descubierto con tanta clarividencia que la transparencia o publicidad tenía que convertirse en una pieza esencial para el funcionamiento del buen gobierno. Sin duda el sistema de moralidad que había elaborado, le ayudó a tal descubrimiento, ya que es del todo coherente con sus postulados morales.

La fuerza expansiva de este principio, tal como lo formula Kant, resulta formidable. Trastoca todos los ámbitos de actuación del Estado, según se practicaban entonces. En las relaciones exteriores, en las relaciones entre Estados, implica la prohibición de "cláusulas secretas", como resultaba habitual en la vida internacional de la Europa moderna. No sólo abomina de tales cláusulas sino también condena lo que llama "reserva mental" de los Estados, al elaborar y suscribir los Tratados. Lo que, en palabras de hoy, significaría hablar de la necesidad de crear una "mutua confianza", que es el presupuesto de una relación duradera y fructífera. Con "reserva mental" —advierte Kant— no puede hablarse propiamente de "tratado de paz" sino a lo sumo de tregua, que acabaría conduciendo a una futura hostilidad.



Pero la fuerza expansiva del principio de publicidad se proyecta, sobre todo, en el ámbito interno de los Estados. De lo que se trata es de abolir cualquier zona de secretismo u opacidad en la esfera pública. Las relaciones individuales pueden y deben tener un ámbito de privacidad, que incluso debe ser protegido por la ley como garantía de la libertad. No hace falta subrayar que Kant residencia el principio trascendental de la *publicidad* en el ámbito del derecho público. No hay ninguna incoherencia, pues —como sabemos— de él procede la distinción entre lo que llamamos "sociedad civil" y Estado, distinción que está en el origen del modelo de Estado liberal.

El planteamiento kantiano, al conceder tal trascendencia al principio de publicidad, es profundamente revolucionario. Ni los más lúcidos de los revolucionarios franceses atisbaron su importancia. Desde que Tácito acuñara la expresión arcana imperii (los secretos del poder) se había entendido como inherente al poder político, consubstancial a él, la necesidad de un ámbito reservado, fuera de las miradas de los súbditos. A lo sumo los *arcana imperii* podían transmitirse entre quienes ejercían el poder. Constituían, así, el vínculo más potente entre los detentadores del poder y lo que les convertía verdaderamente en partícipes de lo que llamaríamos "clase política", distanciada del conjunto de los súbditos. Los *arcana imperii* eran algo así como las fórmulas mágicas de los druidas, cuyo conocimiento reservaban celosamente para sí y sólo transmitían a los de su gremio.

¿Hasta dónde debe desplegarse el principio de publicidad o transparencia en la esfera pública? ¿Hasta dónde deben eliminarse los arcana imperii? ¿Cómo debe expandirse el principio de publicidad sin que se lesionen los justos ámbitos de privacidad que en toda sociedad libre deben resguardarse? Son éstas tres cuestiones que resultan medulares para cualquier sistema democrático que quiera cumplir, con la mayor perfección posible, las misiones que encomienda a los poderes públicos, conforme con los principios en los que se asienta un "orden de libertad".

2. Luz y taquígrafos

Las democracias liberales incorporaron a sus principios de funcionamiento el de publicidad. Esta es la esencia de los regímenes parlamentarios. El Parlamento se convierte en el lugar de la publicidad por antonomasia. En la medida en que consiga ser el centro de la vida pública, podrá irradiar este principio al conjunto de la esfera pública. Si, por el contrario, el Parlamento queda relegado a una función relativamente secundaria en un sistema político —ya sea por lo que se ha llamado "crisis del parlamentarismo", ya sea por la irrupción de "tendencias tecnocráticas", ya sea por el auge de la concepción "decisionista" de la democracia, ya sea por su "secuestro" por los partidos políticos— el principio de publicidad encontrará mayores dificultades en expandirse, a no ser que se arbitren otros caminos, en todo caso de no fácil realización. Lo que quiero decir es que sólo un Parlamento fuerte puede ser la palanca para que el principio de publicidad o transparencia se imponga como principio rector de actuación de los poderes públicos en el conjunto de la sociedad democrática.

La expresión "luz y taquígrafos" es lo que define al régimen parlamentario. La popularizó Antonio Maura, cuando dijo (es una de sus frases célebres) "*Yo para gobernar no necesito más que luz y taquígrafos*". La frase hay que entenderla en el contexto político en el que vivió el político conservador. Maura fue un decidido partidario de que la Monarquía *constitucional* de la Restauración evolucionara hacia una Monarquía *parlamentaria*. Aquella estaba basada en la doble confianza: el Rey hacía (y deshacía) los gobiernos, con tal de que éstos no carecieran de sostén parlamentario. Si carecían de él, se convocaban elecciones. Maura veía defectos a tal

modelo, pues propiciaba un excesivo protagonismo del monarca y se prestaba a las presiones o influencias de las "camarillas", que, como es natural, actuaban en la sombra. Por el contrario, en la Monarquía parlamentaria el Rey tiene un margen más estrecho de actuación, ya que la configuración de un gobierno obedece estrictamente a la confianza de la Cámara.

El "luz y taquígrafos" de Maura lanzaba un doble mensaje. Por una parte, una voluntad de moralización de la vida pública: todo debía ser transparente y había que acabar con las zonas de penumbra del poder. Por otra parte, la convicción de que el Parlamento era *la institución* que garantizaba el debate público, la claridad, la luz, a través de los taquígrafos. Las crisis debían ser exclusivamente parlamentarias. El poder tenía que *retratarse* en el Parlamento. Todas sus iniciativas políticas debían ser explicadas y debatidas; todos los actos de gobierno tenían que someterse al control parlamentario. El presupuesto debía ser aclarado partida por partida y su ejecución supervisada por el Parlamento. Esta era o debía ser la función de la oposición, indispensable en cualquier democracia parlamentaria.

Tenía razón Maura. Ciertamente el Parlamento no agota las exigencias de la transparencia. La democracia es, ante todo, un régimen de opinión pública y los medios de comunicación desempeñan una función de control indispensable. Como ya en lejana fecha dijera Edmund Burke, son verdaderamente el "cuarto poder". Pero convengamos en que su capacidad es limitada. Podrán obtener información, pero el poder podrá tener recursos para zafarse. Podrán recabar explicaciones, pero quien ejerce el poder podrá darlas de la manera que quiera: en detalle, sucintamente o con una "media cambiada". En cambio, el Parlamento sí tiene resortes para cumplir los tres requisitos de un verdadero principio de transparencia.

En primer lugar, toda iniciativa política debe ser debatida en sede parlamentaria, ya sea a petición del gobierno o de cualquier grupo de la Cámara. El gobierno no puede rehuir el debate. Tiene que dar cuenta de las razones en que se apoya la iniciativa y tiene que responder a las objeciones que se le formulen. No hay otra forma más perfecta (o menos imperfecta) de explicación que la que se realiza a través de un debate. Otra cosa es que el debate se degrade, sea por la arrogancia de la mayoría, sea por el deslizamiento a las tentaciones demagógicas, como desdichadamente sucede con mayor frecuencia de la deseable.

En segundo lugar, todo Parlamento democrático posee el mecanismo de las preguntas que los diputados pueden formular al gobierno sobre cualquier asunto de interés general, con la obligación de éste de responder. Ninguna zona de sombra puede escapar de este mecanismo de control. En los regímenes parlamentarios que funcionan adecuadamente las reglas son muy estrictas y, si se pretendiese incumplirlas por algún gobernante, se vería abocado a un fuerte escándalo.

En tercer lugar, el Parlamento es el lugar apropiado para la rendición de cuentas, empezando por las ejecuciones presupuestarias, y prosiguiendo por el examen de cualquiera de las consecuencias de las decisiones políticas adoptadas. En los momentos más brillantes del parlamentarismo, esta rendición de cuentas ha desempeñado una función esencial para corregir los errores de las decisiones políticas tomadas o para hacer llegar a la opinión pública los pros y contras de las actuaciones emprendidas, con las que los ciudadanos pueden formar criterio sobre los asuntos debatidos.

En suma, para que cabalmente pueda desplegarse en una democracia liberal el principio de la transparencia, resulta imprescindible la existencia de Parlamentos "fuertes", que estén en condiciones de ejercer su misión.

3. La transparencia y los ciudadanos

Pero las propias transformaciones del Estado demoliberal y de las sociedades democráticas han ido configurando una nueva situación en la que resultan insuficientes los clásicos mecanismos de control, particularmente las tareas asignadas al Parlamento y al "cuarto poder", para hacer cumplir el principio de la transparencia.

El tamaño del Estado se ha multiplicado desde los tiempos en que se fraguó el modelo de democracia liberal. En la España canovista, por ejemplo, los presupuestos que aprobaba el Parlamento no sobrepasaban el diez por ciento del producto nacional. Hoy se acercan en España al 50 por 100, y en algunos países europeos rebasan tal porcentaje.

Como dijera De Gaulle, al presentarle unos presupuestos en los que el gasto público rebasaba el 40 por 100 del PIB, con tales cifras "estamos cambiando *de* sociedad". El poder se hace omnipresente en la vida de los ciudadanos. El Parlamento ya no está en condiciones de ejercer adecuadamente las funciones que podía realizar hace un siglo. La dimensión del sector público ha alcanzado proporciones colosales. Y ello ha transformado su naturaleza y, en consecuencia, la de la *esfera pública.* El viejo modelo de democracia tiene también que cambiar para poder dar respuesta a las nuevas realidades. La transformación consiste en dar paso a una democracia *más participativa,* en la que los ciudadanos tengan un papel más activo, preservando, desde luego, las instituciones representativas de las democracias clásicas.

Este cambio, que están experimentando todas las democracias modernas, afecta al principio de transparencia. En primer lugar, porque resulta ineludible que el principio de publicidad sea observado por todo el entramado de entes de naturaleza pública sin excepción. Y sabemos que esto no ocurre o sucede de manera muy insatisfactoria ¿De qué sirve el que las partidas que figuran en el presupuesto del Estado estén sometidas al principio de la transparencia, si no lo están, del mismo modo, las empresas públicas, las corporaciones locales, las entidades territoriales y todo el conjunto de sujetos públicos?

En segundo lugar, porque disponemos de potentes instrumentos tecnológicos que posibilitan que el principio de la transparencia pueda llevarse a cabo directamente ante los ciudadanos sin necesidad de intermediarios. Este es precisamente el reto que tienen muchas democracias y, desde luego, la española. He comprobado personalmente que, en las páginas web que prácticamente todos los entes públicos poseen, la publicidad de sus actos, de sus cuentas, de sus decisiones es notoriamente insuficiente. Lo que demuestra que la *cultura de la transparencia* todavía no ha penetrado en nuestro tejido democrático. Acaso sea éste uno de los factores que contribuyen al malestar de nuestra ciudadanía.

Pero, además, nuestra democracia, como cualquier democracia moderna, se ha hecho mucho más compleja. Los "sujetos políticos" se han multiplicado en consonancia con la expansión del sector público. Los *sujetos políticos*, encuadrados en partidos políticos generalmente, son los administradores de la "cosa pública", ejerzan funciones de gobierno o de oposición. En las democracias modernas hay una tendencia, que resulta difícil combatir, a la profesionalización de los sujetos políticos. Querámoslo o no, esta profesionalización engendra vínculos solidarios, aunque se trate de adversarios políticos, como sucedía en el mundo de los druidas. Por ello, se plantea el clásico problema: *Quis custodiet ipsos custodes?* La respuesta es muy clara: la transparencia es el arma más eficaz para hacer frente a todas las desviaciones degenerativas de los comportamientos democráticos, incluida la corrupción.

El principio de transparencia debe afectar, también, al conjunto de los servidores públicos y no sólo a los "sujetos políticos". La extensión de las funciones del Estado se ha producido precisamente por la ampliación de los grandes servicios de interés general, propios de la sociedad de bienestar, tales como la sanidad o la educación. Son éstos servicios cuyas responsabilidades están muy diseminadas. No obedecen al patrón de máxima centralización y de total subordinación jerárquica. Cada hospital o cada escuela tienen su personalidad propia y, desde luego, con las reglas a las que sus funciones están sometidas, desempeñan unas tareas de las que deberían tener que rendir cuentas. La rendición de cuentas es esencial para la mejora de los servicios públicos y, por lo tanto, para satisfacer las legítimas demandas de los ciudadanos. Una democracia con servicios públicos que funcionen deficientemente es una democracia de baja calidad. Los ingentes recursos que utilizan también deben ser objeto de control mediante el mecanismo de la transparencia. Hay en nuestro Estado eficaces instrumentos de fiscalización interna, que se ejercen con gran profesionalidad. Pero con el acicate que supone la transparencia, indudablemente se fortalecerán. La burocracia siempre ha sido celosa de mantener zonas de penumbra y opacidad, algunas veces con la excusa de que los ciudadanos son poco competentes para juzgar sus prácticas.

Este es el paso que tiene que dar nuestra democracia, tras la experiencia vivida en estos treinta y cinco años de vigencia de la Constitución. La regla tiene que ser que todo lo que pertenezca a la esfera pública debe estar sometido al principio de publicidad y deben establecerse todos los mecanismos para facilitar el acceso de los ciudadanos a toda la información que requiere la observancia del principio de publicidad. Este es el propósito de la *Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, que el Congreso de los Diputados acaba de aprobar.

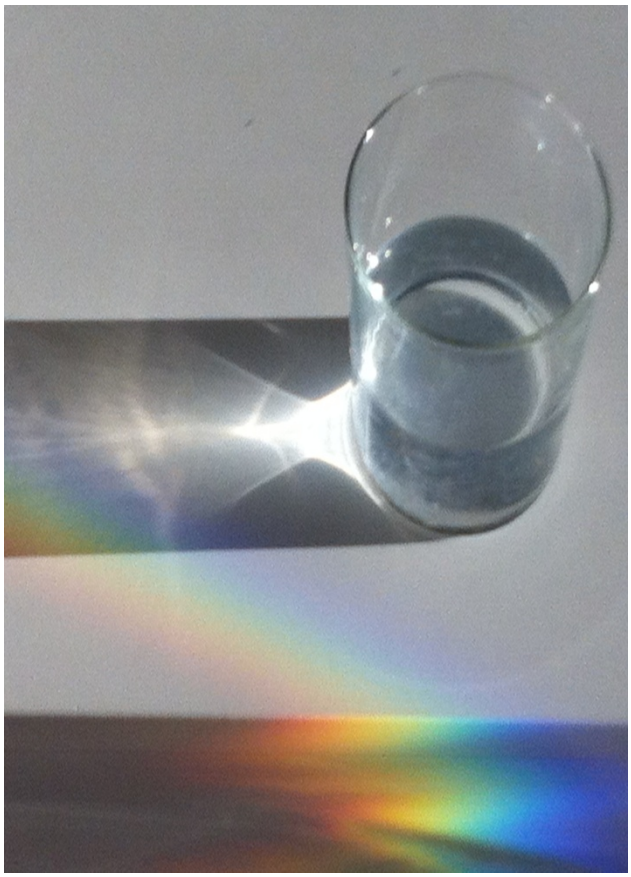
La ley es muy exigente en lo que se refiere a la obligación de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas, y reconoce y garantiza el acceso a la información de los ciudadanos. Su importancia es que la transparencia deja de ser un principio de comportamiento de índole moral, sancionable en el terreno de la opinión pública, para convertirse en auténtica regla de derecho, como Kant había propuesto. El incumplimiento de las reglas de transparencia, incluida la rendición de cuentas, tiene consecuencias jurídicas. Este hecho incrementa notoriamente la responsabilidad de todos los servidores públicos en el ejercicio de las atribuciones que tengan encomendadas.

Si la ley se desarrolla y se cumple en sus propios términos, sus efectos tendrán un hondo calado. Puede convertirse en el más potente antídoto de los fenómenos degenerativos y corruptores que en toda sociedad se presentan. Con la transparencia la democracia se defiende a sí misma.

4. La transparencia y el sistema educativo

He afirmado anteriormente que no puede haber ningún ámbito de la esfera pública que quede exonerado de la aplicación del principio de transparencia. El sistema educativo tampoco. Y tenemos que reconocer con honestidad que tal principio no ha penetrado suficientemente en las reglas de comportamiento de nuestras instituciones educativas y del sistema en general. Probablemente una de las causas por las que los resultados de la educación en España sean deficientes consista en la inexistencia de una verdadera "cultura de la transparencia", que comporta, como primera obligación de cualquier institución educativa, la rendición de cuentas.

Paradójicamente nuestro sistema educativo se dotó desde el comienzo de la democracia de un modelo fuertemente participativo. Los consejos escolares de los centros, elegidos por la comunidad escolar, han tenido importantes atribuciones en el control y gestión de los centros. Y, sin embargo, este modelo no ha contribuido a promover una cultura de la transparencia y de la rendición de cuentas. Ciertamente la participación ha sido más formal que real, sobre todo en lo que se refiere a las familias, que son los destinatarios del servicio que realizan las instituciones escolares. Ha habido fallos en la aplicación del modelo, sobre los que no puedo ahora extenderme.



Lo que creo que ha fallado es la comprensión de que unas exigentes reglas de transparencia son enormemente beneficiosas para mejorar la calidad del servicio de la educación. Es más, resultan imprescindibles para proceder a su mejora. Más bien, ha sucedido lo contrario. Se ha instalado, en buena parte del mundo educativo, un clima de resistencia o, al menos, de recelo a las reglas de la publicidad y de la consiguiente rendición de cuentas. Cambiar este clima resulta urgente y necesario. Las evaluaciones externas con publicidad de las mismas son una forma de incrementar la transparencia de nuestro sistema educativo. Sus resultados deben ser tenidos en cuenta para desplegar todas las estrategias conducentes a la obtención de mejores resultados. Los centros educativos no deben tener miedo a la "cultura de la transparencia". Deben asumirla como un principio rector de sus obligaciones profesionales. Ciertamente hace aumentar la responsabilidad de todos los agentes que intervienen en el quehacer educativo. Pero debemos tener en cuenta que la democracia no sólo puede basarse y funcionar en la proclamación y el ejercicio de los derechos, sino también en la asunción de deberes respecto al conjunto de la comunidad.

Para perfeccionar nuestra democracia hay que hablar mucho más de deberes y de responsabilidades. El principio de transparencia debe convertirse en motor de la "cultura de la responsabilidad" que necesita ahora nuestra democracia.

El autor

Eugenio Nasarre Goicoechea

Pertenece al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Licenciado en Derecho, Filosofía y Letras, Ciencias Políticas y Económicas, y Graduado en Periodismo.

Fue director del gabinete técnico del ministro de Educación (1978), Director General de Asuntos Religiosos del Ministerio de Justicia (1979), Subsecretario de Cultura (1980), Director General de RTVE (1982) y Secretario General de Educación (1996).

Fue elegido diputado en todas las Legislaturas que se sucedieron desde el año 2000 hasta hoy, y durante las cuales ha sido Presidente y Vicepresidente de la Comisión de Educación, Política Social y Deporte, Vicepresidente Segundo de la Comisión de Administraciones Públicas, Vocal de la Comisión de Ciencia e Innovación y Vocal de la Comisión Mixta.